

Este Informativo, desenvolvido a partir das deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, contém resumos elaborados pelo Núcleo de Jurisprudência e Súmula, não consistindo em repositório oficial da jurisprudência deste Tribunal.

# Informativo de Jurisprudência

Vitória, 23 de setembro a 23 de outubro de 2019

n. 97



—  
NÚCLEO DE  
JURISPRUDÊNCIA  
SÚMULA  
—

## SUMÁRIO

### PLENÁRIO

1. **Finanças Públicas. Parecer em Consulta TC nº 017/2019-Plenário**, sobre a utilização de recursos de royalties para pagamento de agentes temporários, comissionados e particulares.
2. **Terceiro Setor. Parecer em Consulta TC nº 018/2019-Plenário**, sobre a aquisição de bens e serviços por organizações da sociedade civil para execução de plano de trabalho celebrado nos moldes da Lei Federal nº 13.019/2014.
3. **Previdência. Parecer em Consulta TC nº 019/2019** - Os valores recolhidos a título de contribuição patronal decorrentes de parcelamento previdenciário podem ser computados para fins de apuração de insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Social, eis que sua natureza jurídica não se altera em razão do inadimplemento do Ente.
4. **Agente político. Prejulgado nº 051** - Negada exequibilidade à Lei Municipal nº 2.419/2017 de Mimoso do Sul, que instituiu décimo terceiro salário para prefeito e vice-prefeito, por violação ao art. 29, inc. V, da Constituição Federal.
5. **Licitação**. A Administração Pública não é obrigada a estabelecer em edital a possibilidade de os licitantes apresentarem capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantia como alternativas à apresentação de índices contábeis exigidos na fase de qualificação econômico-financeira.

### 1ª CÂMARA

6. **Responsabilidade**. O dano ao erário resultante de superfaturamento deve ser aferido tendo como critério o preço efetivamente praticado no mercado, não sendo suficiente a utilização de proposta de preço ofertada em licitação como paradigma.

### 2ª CÂMARA

7. **Administração Pública**. Irregularidade em despesas para participação em evento de homenagem a prefeito municipal.

### OUTROS TRIBUNAIS

8. **STF** - Competência legislativa e denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações.
9. **STF** - Servidor Público: Reajuste de vencimentos e dever estatal de indenização.
10. **STF** - Súmula Vinculante 13 e nomeação de parente de vice-prefeito para cargo de secretário municipal.
11. **STF** - Concurso público: descumprimento de regra editalícia e demonstração de prejuízo.
12. **STF** - Limite de despesas com pessoal e exclusão dos gastos com pensionistas.

### PLENÁRIO

1. **Parecer em Consulta TC nº 017/2019-Plenário, sobre a utilização de recursos de royalties para pagamento de agentes temporários, comissionados e particulares.**

O prefeito municipal de Itapemirim formulou consulta ao TCEES questionando o seguinte: *“O caput do art. 8º, da Lei nº 7.990/89, em sua parte final, veda a aplicação de recursos de compensação*

*financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais para o pagamento de quadro permanente de pessoal. Deste modo, apresento o questionamento acerca do entendimento desta colenda Corte de Contas sobre se o quadro permanente de pessoal inclui os cargos contratados, comissionados e em designação temporária”?* O Plenário, à unanimidade, preliminarmente, conheceu da consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

2.1. O quadro permanente de pessoal a que se refere o art. 8º, caput, Lei 7.990/89, inclui servidores ocupantes de cargos em comissão, cujas despesas não poderão ser pagas com recursos oriundos da compensação financeira a que se refere a Lei.

2.2. Podem ser pagas com recursos da compensação financeira da Lei 7.990/89 as despesas com pessoal contratado por tempo determinado na forma do art. 37, IX, CF, e com particulares contratados para prestar serviços determinados à Administração, quando não substituírem servidores, pois não realizam atividades administrativas permanentes, não se encaixando no conceito de quadro permanente de pessoal.

[Parecer em Consulta 17/2019 – Plenário](#), TC 2208/2019, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 07/10/2019.

**2. Parecer em Consulta TC nº 018/2019-Plenário, sobre a aquisição de bens e serviços por organizações da sociedade civil para execução de plano de trabalho celebrado nos moldes da Lei Federal nº 13.019/2014.**

Trata-se de consulta formulada pela Secretária da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – Setop, solicitando

resposta para as seguintes indagações: “ 1 - Quanto à aquisição de bens por parte da organização da sociedade civil com recursos destinados à parceria, é possível a aquisição de bens e serviços por valores unitários superiores àqueles previstos no plano de trabalho, quando não houver alteração do valor global da parceria, sendo desnecessário submeter à aprovação prévia da Administração Pública? 2 - Nova cotação de preços no momento da aquisição dos bens ou serviços pode ser dispensada quando verificado que os valores não superam aqueles previstos no plano de trabalho? A aquisição de itens por valores superiores aqueles previstos no plano de trabalho, sem nova cotação de preços, mesmo não havendo alteração do valor global da parceria ensejará na devolução de recursos à Administração Pública? 3 - As alterações nos itens de despesa, que não comprometam a execução das metas, tampouco alterem o valor global da parceria, devem ser previamente analisadas e aprovadas pelo gestor? O instrumento para a sua formalização pode ser o apostilamento? Quando as alterações forem efetuadas sem anuência da Administração Pública, mas a justificativa apresentada quando da prestação de contas for acatada pelo gestor, com ateste de que não houve comprometimento na execução das metas, os valores correspondentes às alterações efetuadas, devem ser glosados? Ao dispor que "serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente" (artigo 64, § 1º da Lei nº 13.019/2014), significa também admitir alterações nos itens de despesas sob justificativa? 4 - Considerando que os valores irrisórios não justificam, pelo princípio da eficiência e da economicidade, os gastos dispendidos para a análise e formalização de um termo aditivo, o uso dos rendimentos da aplicação financeira pode ser formalizado por apostilamento? 5 - O artigo 57 da Lei nº 13.019/2014 estabelece que "o plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores

ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original". Quais as hipóteses para aditivo e quais para apostilamento? Todas as alterações devem ser autorizadas por algum instrumento? 6 - Pagamentos de despesas com cheques, quando não identificado dano ao erário, pode ensejar em aprovação das contas com ressalvas? Quais medidas a Administração Pública deve adotar nestes casos? Definir limites, condições e principais motivos para pagamento em espécie. 7 - De acordo com a Lei nº 13.019/2014 a análise da prestação de contas dos termos de fomento e colaboração tem como foco o cumprimento do objeto e o alcance das metas e resultados esperados. O relatório de execução financeira somente será exigido na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho (artigo 66, da Lei nº 13.019/2014). Considerando esta diretriz, é possível admitir no plano de trabalho que a previsão das despesas seja por agrupamento de itens, sem detalhamento? Exemplo: valor global com alimentação, material de expediente, material de limpeza, mobiliário, equipamentos de informática, etc. 8 – É possível definir um valor de referência, para cobrança de ressarcimento ao erário? A cobrança de quantia irrisória demanda um custo superior para a movimentação da máquina administrativa, não revertendo em benefício ao erário, atentando contra os princípios da razoabilidade e da eficiência. Na identificação de valores irrisórios para ressarcimento dar-se-ia como aprovada a prestação de contas. 9 – O artigo 46, IV da Lei nº 13.019/2014 pode ser interpretado como uma restrição à execução de obra? Que tipo de obra? 10 - Pode ser exigido que a previsão de despesas no plano de trabalho venha acompanhada da comprovação da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado, considerando o que dispõe o artigo 84 (não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº

8.666, de 21 de junho de 1993)? O princípio da economicidade previsto no artigo 5º é suficiente como fundamento legal para esta exigência? 11 - Quais os agentes seriam incluídos como "Membro de Poder", "Membro do Ministério Público" e dirigente de órgão ou entidade da administração pública disposto no artigo 39, III, da Lei nº 13.019/2014". O Plenário, à unanimidade, decidiu por responder nos termos do voto-vista do conselheiro Domingos Augusto Taufner, encampado pelo relator, conforme segue:

a) Prezando pela premissa da simplificação e da racionalização dos procedimentos disposto no art. art. 63, §1º da Lei 13.019/204, não necessita submeter à aprovação prévia da Administração Pública, variações razoáveis na aquisição de bens e serviços por valores unitários superiores àqueles previstos no plano de trabalho, quando não alterar o valor global da parceria firmada. Importante, atentar que a prestação de contas deverá conter elementos que permitam ao gestor concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, e, havendo constatação de descumprimento de metas e resultados no plano de trabalho, deverá ser submetido à Administração o relatório de execução financeira com respectivos comprovantes de despesas efetivamente realizadas.

b) A Lei transfere a responsabilidade exclusiva à organização da sociedade civil o gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal, entretanto, ainda que a Lei não traga a obrigatoriedade para cotação de preços para analisar quais são os valores praticados no mercado, não vejo outra medida mais apropriada do que a pesquisa de preços de mercado, para

verificar a compatibilidade entre o valor previsto para realização da despesa, o aprovado no plano de trabalho, e o valor efetivo da compra ou contratação. Quanto a devolução de recursos à Administração, a Lei confere em seu art. 52, o dever de serem devolvidos à Administração ao fim da parceria, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas;

c) O termo disposto na pergunta – “*as alterações de itens de despesa*” – pode significar mudanças de produto, aumento de seu quantitativo ou de valor, portanto, havendo alteração, deve-se observar o disposto no art. 57 da Lei 13.019/2014, que permite rever metas e valores estabelecidos no plano de trabalho. A devolução de valores ao erário sempre dependerá da ocorrência de dano e mesmo que não se trate de hipótese de ressarcimento, ao verificar o descumprimento de formalidades e dependendo das circunstâncias, a Administração pode aplicar sanções (art. 73, Lei 13.019/2014) e aprovar as contas com ressalva ou, até mesmo, rejeitá-las. Os valores pertinentes a metas e resultados relacionados no plano de trabalho que vierem a ser descumpridos sem justificativa suficiente e aceita pela administração pública serão glosados.

d) As alterações demandam atos que devem ser expressos por instrumentos formais para sua efetivação, o art. 57 da Lei admite duas modalidades: termo aditivo ou apostila. No entanto, o Estado não instituiu a regulamentação da Lei, que poderia trazer qual dos dois instrumentos seria o mais adequado ao

caso, assim, ainda que o apostilamento seja o mais indicado, por não configurar modificação das bases ajustadas e permitir adoção de formas mais simples, ambos os instrumentos podem ser utilizados.

e) A Lei 13.019/2014, não define quais as situações devem-se usar os instrumentos termo aditivo e apostila, deixando a critério do regulamento por cada ente federado. O Estado do Espírito ainda não regulamentou a Lei, deixando essa situação indefinida. Ressalta-se que as alterações devem ser formalizadas, por um ou outro instrumento, para conferir caráter de oficialidade.

f) A aprovação de contas com ressalvas depende das circunstâncias de cada caso. Quanto ao pedido de que esse TCE-ES defina limites, condições e principais motivos para pagamento em espécie, tem-se que este órgão não pode substituir o governo estadual nessa tarefa. Vale lembrar, todavia, que a Lei 13.019/2014 traz uma abertura para o pagamento em espécie, devendo o Estado estabelecer critérios pormenorizados por meio de decreto regulamentador.

g) Não é possível agrupar as despesas por itens, sem detalhamento;

h) Não conhecer a pergunta, considerando a imprecisão do questionamento;

i) Os recursos vinculados às parcerias sociais podem ser utilizados para pagar despesas de obras de adequação de espaço físico. Vedada para obras que caracterizem a ampliação de área construída ou a instalação de novas estruturas físicas, conforme

disposto na alínea “d”, inciso IX, do art. 45 da Lei 13.019/2014;

j) Deve-se exigir que a previsão de despesas no plano de trabalho venha acompanhada da comprovação da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado, ainda que não tenha definição expressa na Lei e não tenha sido regulamentada por meio de decreto para definir qual elemento deva ser utilizado para isso, sendo, o preço praticado no mercado o mais indicado;

k) No disposto no artigo 39, da Lei 13.019/2014, o impedimento se refere aos dirigentes de poderes, no caso do Executivo, são todos os seus chefes (presidente da república, governadores, prefeitos e seus respectivos vices). Quanto ao Legislativo, considerando seus membros: os vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores. Refere-se como dirigentes os presidentes dessas casas de Leis. No Poder Judiciário, os dirigentes são aqueles que presidem essas instâncias. O Ministério Público, embora não seja um Poder, também deve ser considerado, sendo seu dirigente o Procurador Geral de Justiça. Estendendo-se a vedação do artigo 39 aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau. Quanto aos dirigentes de órgão ou entidade pública, o Estado é composto de um grande número de repartições internas, necessárias à sua organização, os dirigentes desses diversos órgãos (tais como, secretários estaduais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista)

se referem a segunda parte do art. 39, III, Lei 13.019/2014.

[Parecer em Consulta TC 18/2019 – Plenário](#), TC 376/2019, relator conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 21/10/2019.

**3. Parecer em Consulta TC nº 019/2019. Os valores recolhidos a título de contribuição patronal decorrentes de parcelamento previdenciário podem ser computados para fins de apuração de insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Social, eis que sua natureza jurídica não se altera em razão do inadimplemento do Ente.**

A diretora presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de João Neiva formulou consulta a este Tribunal questionando o seguinte: “*É correta a interpretação que poderão ser somados aos valores de alíquota normal, os valores recebidos de parcelamentos oriundos de Contribuição Patronal genuína para apuração da insuficiência financeira*”? O Plenário, à unanimidade, conheceu da consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

A natureza jurídica da contribuição previdenciária patronal devida pelo Ente ao RPPS não se altera em razão de inadimplemento do Ente, porque permanece vinculada à finalidade específica, conquanto se trate de recolhimento em dia ou de parcelamento de débito previdenciário, consoante norma expressa no art. 8º, parágrafo único, da LRF. Portanto, o parcelamento da contribuição patronal não desnatura o caráter da mesma. Os valores recolhidos a título de contribuição patronal (ordinária) em dia ou decorrentes de parcelamentos podem ser

computados para fins de apuração da insuficiência financeira.

[Parecer em Consulta TC 019/2019-Plenário](#), TC 6612/2017, relator Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 30/09/2019.

**4. Prejulgado nº 051 - Negada exequibilidade à Lei Municipal nº 2.419/2017 de Mimoso do Sul, que instituiu décimo terceiro salário para prefeito e vice-prefeito, por violação ao art. 29, inc. V, da Constituição Federal.**

Trata-se de representação oferecida por vereador da Câmara Municipal de Mimoso do Sul, alegando a existência de irregularidades ocorridas no município e imputadas ao prefeito municipal e ao vice-prefeito municipal. Preliminarmente ao mérito, foi discutida a constitucionalidade da Lei Municipal 2.419, de 22 de dezembro de 2017, que instituiu o décimo terceiro salário para prefeito e vice-prefeito. Analisando a questão, o relator observou que *“a Lei Municipal 2.419/2017 se mostra incompatível com a CF/88, em seu art. 29, inciso V (alterado pela Emenda Constitucional 19/1998), que prevê que os subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal”*. Dessa forma, a inconstitucionalidade da referida lei decorre do fato de não ter sido proposta pela Câmara de Mimoso do Sul, a quem competia tratar da remuneração do prefeito e vice-prefeito municipal. Por outro lado, no que concerne à imposição da regra da anterioridade à fixação dos subsídios do Chefe do Executivo, a relatoria observou que a redação original do artigo 29, inciso V previa que a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subseqüente. Todavia, após a Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, a regra da anterioridade

deixou de dirigir-se à fixação dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários, permanecendo apenas em relação aos membros do legislativo. Por isso, concluiu que a observância da anterioridade de que trata o inciso VI, do mesmo dispositivo, não se aplica à fixação de subsídios do prefeito e do vice-prefeito. Logo, o fundamento jurídico constitucional violado pela Lei Municipal 2.419/2017 reside tão somente na regra de competência constante do inciso V, do art. 29 e que outorga a iniciativa da lei ao Poder Legislativo local. Assim, acompanhando em parte o entendimento técnico e ministerial, o relator decidiu por somente reconhecer o vício de iniciativa da Lei Municipal 2.419/2017, nos termos acima defendidos, discordando quanto à violação do preceito da anterioridade. O Plenário, decidiu, sem divergência, segundo o voto do relator, formando-se o Prejulgado nº 51. Acórdão TC nº 583/2019-Plenário, TC 2640/2018, em 14/05/2019, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. [Prejulgado nº 51](#), em 16/10/2019.

**5. A Administração Pública não é obrigada a estabelecer em edital a possibilidade de os licitantes apresentarem capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantia como alternativas à apresentação de índices contábeis exigidos na fase de qualificação econômico-financeira.**

Trata-se de representação em face da Prefeitura Municipal de Vitória visando apurar irregularidades no edital de Pregão Eletrônico nº 132/2019, que tinha por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de envio e recebimento de mensagens de texto (SMS) para celulares móveis, incluindo gerenciamento e licenciamento de uso de plataforma, aplicativos, infraestrutura e suporte técnico, para atender às Unidades de Saúde, Centros de Referência, Pronto Atendimentos e Centro de Especialidades da Secretaria Municipal de Saúde.

Entre outras ocorrências, foi apontada restrição referente à exigência de que os índices de liquidez geral, corrente e de solvência geral fosse iguais ou superiores a 1%, sem a possibilidade de, alternativamente, comprovar-se a existência de patrimônio líquido superior a 10% do valor estimado para contratação, como critério de atendimento à qualificação econômico-financeira. Analisando a questão, o relator apontou que, conforme preveem o artigo 31, § 2º, da Lei n. 8.666/93 e a própria instrução normativa supramencionada, não é obrigatório que a Administração estabeleça no ato convocatório a possibilidade de as licitantes que não apresentarem índices contábeis maior ou igual a 1 demonstrarem - para fins de habilitação-, capital mínimo, patrimônio líquido mínimo ou prestação de garantia. E frisou que *“tal previsão é ato discricionário da administração”*. Dessa forma, concluiu que não se pode exigir do ente municipal que faça constar dos editais de licitação tal possibilidade. O Plenário decidiu, à unanimidade, conforme o voto do relator. Acórdão TC nº 1023/2019-Plenário, TC 11973/2019, em 14/10/2019, relator conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges.

### 1ª CÂMARA

**6. O dano ao erário resultado de superfaturamento deve ser aferido tendo como critério o preço efetivamente praticado no mercado, não sendo suficiente a utilização de proposta de preço ofertada em licitação como paradigma.**

Tratam os autos de auditoria ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Aracruz, cujo objetivo foi o de averiguar a regularidade e a legalidade dos atos de gestão praticados referentes ao exercício de 2012. Dentre as irregularidades, foi

apontado prejuízo ao erário decorrente de contratação de empresa segunda colocada em pregão, sem a manutenção das condições do preço ofertado pela primeira classificada, então desabilitada. Sobre o tema, o corpo técnico desta Corte de Contas observou que *“o §2º do art. 64 da Lei 8.666/93, faculta, sim, à administração convocar o segundo classificado, mas, ao contrário do que alega a Defesa, não dá a mesma faculdade em relação às ‘mesmas condições propostas’ pelo primeiro classificado, que devem prevalecer no ajuste com o remanescente”*. Nesse sentido, corroborando o entendimento técnico, o relator ressaltou que *“o prejuízo ao erário apontado pela equipe de auditoria refere-se à diferença dos preços apresentados pela primeira e segunda classificadas, e não a prestação ou não dos serviços e seus respectivos pagamentos”*. Dessa forma, continuou: *“a despeito de todo o exposto, os Tribunais de Contas, em sua jurisprudência, clarificam que o dano ao erário resultado de superfaturamento deve ser demonstrado tendo como critério os preços efetivamente praticados no mercado. De modo contrário, a equipe de auditoria teria identificado dano ao erário exclusivamente comparando as propostas da segunda e da primeira classificadas no certame, e não comparando os valores adjudicados com os praticados no mercado à época da contratação”*. Em sede de conclusão, reiterando o entendimento exarado, afirmou: *“Acompanhamos a Área Técnica no sentido de se exigir, para a aferição do dano ao erário, a comparação com os preços efetivamente praticados no mercado, não se contentando com os valores de outras propostas como parâmetro”*. Acórdão TC 991/2019-Primeira Câmara, TC 7289/2013, relator conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, publicado em 23/09/2019.

## 2ª CÂMARA

### 7. Irregularidade em despesas para participação em evento de homenagem a prefeito municipal.

Cuida-se de representação narrando suposta irregularidade no pagamento de passagens, diárias, hospedagem, alimentação e inscrição do prefeito municipal de Santa Teresa no evento “Os 100 melhores Prefeitos do Brasil nos primeiros 150 dias de gestão”, realizado em Recife. Verificou-se que o gestor foi convidado para participar do referido evento pela empresa União Brasileira de Divulgação - UBD, tendo a Procuradora Municipal emitido parecer jurídico manifestando-se pela inexigibilidade de licitação para participação da homenagem, argumentando tratar-se de serviço técnico especializado, de natureza singular e notória especialização. O relator identificou inicialmente que o referido evento teve por finalidade tão somente a entrega da honraria, não havendo menção alguma sobre palestras ou cursos de capacitação, não tendo sido demonstrado pelo gestor a prevalência do interesse público na sua realização. Dessa forma, sustentou que *“a essência do prêmio em questão, visava apenas enaltecer a pessoa física do agente político em detrimento do Poder Executivo que ele representa, não devendo, portanto, seu recebimento ser custeado com o dinheiro público”*. No que tange à alegação da defesa de que a homenagem serviria de motivação para que os gestores continuem trabalhando em prol da qualidade de vida dos cidadãos, asseverou que gestor público deve priorizar o interesse público independentemente de ser reconhecido ou não com alguma premiação. Ante o exposto, concluiu que o prefeito municipal e o servidor que o acompanhou ao evento devem ser responsabilizados e, da mesma forma, a procuradora municipal, uma vez que todas as despesas que foram efetuadas para o evento tiveram implicância direta com o parecer por ela

emitido, sendo responsabilizada solidariamente. A Segunda Câmara decidiu conforme voto da relatoria à unanimidade. Decisão TC 2754/2019-Segunda Câmara, TC 2080/2019, relator conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em: 15/10/2019.

## OUTROS TRIBUNAIS

### 8. STF - Competência legislativa e denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações.

O Plenário, por maioria, deu provimento a recurso extraordinário para declarar a constitucionalidade do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba/SP, concedendo-lhe interpretação conforme a Constituição Federal (CF) no sentido da existência de uma coabitação normativa entre os Poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) para o exercício da competência destinada à denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições. Na espécie, tratava-se de recurso extraordinário veiculado nos autos de ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente no tribunal de justiça estadual, que declarou a inconstitucionalidade do aludido preceito, com efeitos ex tunc, por violação ao princípio da separação dos Poderes (Informativo 936). Preliminarmente, o colegiado reputou ser constitucional a questão debatida e reconheceu a repercussão geral da matéria. Em seguida, observou ser comum, na maioria das municipalidades, a existência da previsão dúplice de o chefe do Poder Executivo, mediante decreto, e de as câmaras municipais poderem estabelecer nomes de vias e logradouros públicos. Pontuou que a referida lei orgânica permite essa conciliação. Em nenhum momento, a norma afastou expressamente a iniciativa

concorrente para a propositura de projeto de lei a respeito. Logo, deve ser interpretada de maneira a não excluir a competência administrativa do prefeito e a possibilitar às câmaras municipais, por meio de lei formal, a concretização da memorização da história e da proteção do patrimônio cultural imaterial do município, que é assunto de interesse local. Vencidos os ministros Roberto Barroso e Marco Aurélio, que negaram provimento ao recurso e mantiveram a decisão proferida pelo tribunal de justiça. Consideraram que o mencionado dispositivo subtraiu competência do chefe do Poder Executivo. O ministro Marco Aurélio sublinhou que, da forma como redigido, o preceito exclui a iniciativa do Executivo no tocante à outorga de nome. Por isso, não vislumbrou campo para a interpretação conforme a CF. RE 1151237/SP, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 3.10.2019. (RE-1151237). [Informativo STF nº 354](#).

### **9. STF - Servidor Público: Reajuste de vencimentos e dever estatal de indenização.**

O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988 (1), não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão. Com base nessa orientação, o Plenário, em conclusão de julgamento e por maioria, ao apreciar o Tema 19 da repercussão geral, negou provimento a recurso extraordinário em que discutida a existência do direito a indenização, devida a servidores públicos em decorrência da desvalorização anual de seus vencimentos em face da inflação e da ausência de norma que promova o reajuste periódico do montante percebido (Informativos 630, 741 e 761). Prevaleceu o voto do ministro Roberto Barroso, o qual, em assentada anterior, afirmou não

vislumbrar no art. 37, X, da CF dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais e, tampouco, em percentual obrigatoriamente correspondente à inflação apurada no período. A exegese do termo “revisão” abarca entendimento no sentido de que o dispositivo em questão exige uma avaliação anual, que pode resultar, ou não, em concessão de aumento. O preceito em questão deve ser interpretado em conjunto com outros dispositivos que se distanciam da lógica de reajustes automáticos e de indexação econômica (CF, arts. 7º, IV, e 37, XIII). A tese segundo a qual a adoção de índice inferior à inflação de determinado período importaria automaticamente em degradação do direito de propriedade merece temperamentos. Isso porque a indexação, embora legítima na tentativa de neutralizar o fenômeno inflacionário, tem como efeito colateral a retroalimentação desse mesmo processo de inflação. Em realidade os reajustes devem ser condicionados às circunstâncias econômicas de cada momento. O que o art. 37, X, da CF impõe é que o chefe do Poder Executivo deve se pronunciar anualmente e de forma fundamentada sobre a conveniência e a possibilidade de reajuste anual do funcionalismo. Na sessão de 2.10.2014, o ministro Teori Zavascki, ao acompanhar divergência inaugurada pelo ministro Roberto Barroso, também negou provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelos ministros Rosa Weber e Gilmar Mendes. Naquela oportunidade, o ministro Teori registrou que, de fato, o inciso X do art. 37 da CF, na redação dada pela EC 19/1998, estabelece o direito dos servidores públicos à revisão anual de sua remuneração e, em contrapartida, o dever da Administração Pública de encaminhar, aprovar e cumprir lei específica sobre a matéria. Entretanto, a Constituição não fixa critérios ou índices a serem observados na revisão. Determina, apenas, que ela seja efetuada sem distinção de índices entre os beneficiados. Por isso, não há a possibilidade de se extrair do texto

constitucional qualquer indicação de índice mínimo, ainda que para efetuar a manutenção real do poder aquisitivo dos servidores públicos. Portanto, não existe na Constituição nenhuma disposição que garanta a reposição anual dos índices inflacionários. De todo modo, não cabe, no caso, invocar o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos, visto que a jurisprudência do STF é no sentido de que sua eventual ofensa se dá quando há redução do valor nominal dos vencimentos, mas não quando se deixa de reajustá-los para repor seu poder de compra. A pretensão deduzida no recurso extraordinário em comento acaba por transferir a ausência de lei específica de revisão de vencimentos para o domínio da responsabilidade civil do Estado. Em razão da ausência de previsão constitucional relativa a índices mínimos de revisão anual dos vencimentos, suprir essa falta por sentença equivaleria a legislar. Vencidos os ministros Marco Aurélio (relator), Cármen Lúcia, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski, que deram provimento ao recurso extraordinário para impor ao Estado-membro a obrigação de indenizar os autores diante do descompasso entre os reajustes porventura implementados e a inflação do período. RE 565089 /SP, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgamento em 25.9.2019. (RE-565089). [Informativo STF nº 953](#).

#### **10. STF - Súmula Vinculante 13 e nomeação de parente de vice-prefeito para cargo de secretário municipal.**

A Primeira Turma, por maioria, negou provimento a agravo regimental interposto contra decisão que negou seguimento a reclamação ajuizada contra ato de prefeito, que manteve a nomeação do filho do vice-prefeito para o cargo de Secretário Municipal Executivo de seu gabinete. O Colegiado aplicou a jurisprudência predominante da Corte que afasta a aplicação do

Enunciado 13 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal (1) em relação a cargos de natureza política. Vencido o ministro Marco Aurélio, que deu provimento ao recurso por considerar que o referido verbete sumular não excepciona cargos políticos. [Informativo STF nº 953](#).

#### **11. STF - Concurso público: descumprimento de regra editalícia e demonstração de prejuízo.**

A Segunda Turma negou provimento a recurso ordinário interposto de acórdão no qual denegado mandado de segurança de candidatos, em concurso público, a cargo de analista judiciário na especialidade taquigrafia. Os impetrantes requeriam a decretação da nulidade da prova prática de registro taquigráfico, porque o texto foi ditado em velocidade variável e decrescente de noventa a oitenta palavras por minuto (ppm), ou seja, da velocidade maior para a menor. Alegavam terem sido prejudicados com o descumprimento de regra prevista no edital do concurso público, que estabelecia a realização do exame em velocidade variável e crescente de oitenta a noventa ppm. Isto é, a regra do edital previa que, na prova, o pronunciamento das palavras começaria com a menor velocidade. Inicialmente, o Colegiado não conheceu do recurso de candidata aprovada no certame e que fora interposto da parte do acórdão em que indeferida sua pretensão de ingressar no feito na qualidade de litisconsorte passivo. Esclareceu que, na hipótese, sequer houve sucumbência a legitimar o respectivo interesse recursal. Quanto ao recurso dos impetrantes, registrou ser incontroverso que a prova foi realizada em velocidade decrescente, embora constasse do edital que seria ditada em velocidade crescente. A Turma enfatizou, ainda, que a matéria trazida à aferição do Poder Judiciário é sindicável. Diz respeito ao juízo de compatibilidade entre as previsões editalícias e as questões do certame.

Entretanto, sublinhou que, à luz do princípio *pas de nullité sans grief*, a declaração de nulidade do ato requer demonstração do prejuízo experimentado pela parte que alega a ocorrência de vício. No ponto, não vislumbrou a existência de prova pré-constituída e objetivamente demonstrada no mandado de segurança, que evidencie a ocorrência da quebra de isonomia entre os candidatos pela inversão da velocidade. De igual modo, não ficou demonstrado o prejuízo causado aos candidatos impetrantes pela desconformidade da aplicação da prova prática com o edital, condição *sine qua non* para que seja decretada a nulidade do ato. Por fim, julgou prejudicado o agravo regimental deduzido contra a decisão em que indeferido o pedido de concessão de efeito suspensivo. O ministro Ricardo Lewandowski salientou que o aludido exame foi realizado em velocidade dentro da frequência de oitenta a noventa ppm. Além disso, inexistem nos autos elementos que possam autorizar a conclusão de que houve qualquer tipo de favorecimento individual de candidatos, bem assim de que foi afetada a igualdade de condições entre os concorrentes, com afronta aos princípios constitucionais da isonomia, moralidade e da impessoalidade. RMS 36305/DF, rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 17.9.2019. (RMS-36305). [Informativo STF nº 952](#).

## **12. STF - Limite de despesas com pessoal e exclusão dos gastos com pensionistas**

O Plenário, por maioria, concedeu medida cautelar em ação direta de constitucionalidade para suspender a eficácia da Emenda Constitucional 54/2017 e dos arts. 2º e 4º da Emenda Constitucional 55/2017, que alteraram a Constituição do Estado de Goiás e o respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No caso, o constituinte derivado estadual estabeleceu o denominado Novo Regime Fiscal do Estado de Goiás

(NRFG), regime de limitação, até 31 de dezembro de 2026, dos gastos correntes dos Poderes Executivo – “administração direta, autárquica e fundacional, fundos especiais e empresas estatais dependentes” –, Legislativo e Judiciário, bem assim de órgãos governamentais autônomos – “Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, Defensoria Pública do Estado, Ministério Público e respectivos fundos especiais”. O NRFG, mecanismo provisório e excepcional, instituiu ajuste voltado a conter a escalada das despesas públicas na esfera local. Também determinou que ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior, corrigidas pela variação do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) ou da Receita Corrente Líquida (RCL). O Tribunal afirmou que a implantação do NRFG foi necessária, em grande medida, em decorrência dos insustentáveis acréscimos com as despesas com pessoal. Entretanto, não obstante o reconhecimento do peso dessas despesas na configuração do quadro de desequilíbrio nas finanças públicas do Estado de Goiás, a nova redação dada ao § 8º do art. 113 da Constituição estadual – inserida por emenda de origem parlamentar – resultou na adoção de providência contrária à lógica a presidir o projeto de reforma constitucional enviado ao Parlamento pelo Chefe do Executivo local. Isso porque foram excluídos do conceito de limite de despesas com pessoal, para aferição da observância, ou não, do teto fixado na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, os valores alusivos ao pagamento de pensionistas e os referentes ao imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos agentes públicos. O caput do art. 108 da Constituição estadual reproduz o disposto no art. 169 da Constituição Federal (CF), na redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, segundo a qual “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados,

do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar” – a saber, a mencionada LRF. A locução contida no texto constitucional – “não poderá exceder” – não gera dúvidas. Ou seja, fixadas, em lei complementar, as balizas concernentes aos gastos com pessoal, os entes federados vinculam-se ao versado na norma de caráter nacional. Nesse sentido, o Plenário já assentara o caráter constitucional da controvérsia relativa à compatibilidade, com os padrões instituídos pela LRF, de preceito contido em lei de diretrizes orçamentárias estadual a definir limites de “despesas totais com pessoal”, considerada a competência legislativa da União para estabelecer normas gerais de Direito Financeiro (CF, art. 24, I). Atento ao mandamento constitucional, o legislador fixou, nos arts. 18 e seguintes da LRF, os limites de gastos com pessoal para cada ente da Federação, em termos globais e setoriais, bem assim as correspondentes exceções. Além disso, criou medidas de controle das despesas ante a aproximação ou mesmo transgressão dos marcos percentuais estabelecidos – limites de alerta e de prudência nos importes de 90% e 95%, respectivamente. O mecanismo engendrado legislativamente consiste em acoplar a geração de despesas com pessoal à receita corrente líquida, vinculando a expansão daquelas ao crescimento desta, compatibilizando-as racionalmente. No âmbito dos Estados, estabeleceu-se não apenas o percentual máximo das despesas totais com pessoal, em cada período de apuração, no montante de 60% da receita corrente líquida (LRF, art. 19, II). Inclui-se, expressamente, “o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas”, alcançando “quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões” (LRF, art.18, caput). A preocupação em definir o conceito de forma didática e o mais

abrangente possível deriva do fato de que os gastos com pessoal constituem um dos principais itens da despesa do setor público no Brasil, e o descontrole pode ter consequências nefastas à hígida gestão financeira da Administração. Sob tal ângulo, o legislador entendeu por bem, considerado o espaço de conformação franqueado pelo constituinte – o qual determinara fossem disciplinados limites para despesas com pessoal ativo e inativo –, incluir, para o fim de aferição da observância, ou não, do teto legalmente fixado, os gastos concernentes ao pagamento de pensões. Assim o fez porque a figura do pensionista vincula-se à do agente público, uma vez que o fato gerador do direito à pensão, observadas as condições prescritas na legislação de regência, consiste na morte do servidor em atividade ou aposentado, revestindo-se de caráter previdenciário e sujeitando-se aos princípios da contributividade e da solidariedade (CF, art. 40, caput). Ademais, do ponto de vista econômico, o pagamento de pensões representa inegável encargo fiscal para a Administração. Excluir os pensionistas do cálculo de despesas com pessoal não os retira da folha de pagamento, pois a despesa não deixa de existir. Portanto, ao positivar, no § 8º do art. 113 da Carta estadual, conceito de limite de despesa com pessoal com exclusão dos valores despendidos com os pensionistas, o constituinte derivado estadual empreendeu verdadeiro drible ao versado na Constituição Federal, que reservou ao legislador federal, mediante a edição de lei complementar, o correspondente poder de normatização da matéria. O mesmo raciocínio direciona no sentido da declaração de inconstitucionalidade do trecho, igualmente inserido no art. 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, por meio do qual excluídas, do conceito de limite de despesas com pessoal, aquelas alusivas aos valores do imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos agentes públicos. Cuida-se de parte da remuneração bruta devida

aos servidores, a ser incorporada ao patrimônio destes, embora, via de regra, posteriormente repassada à Administração à qual se vinculam. Ausente expressa menção ao imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos servidores, no § 1º do art. 19 da LRF, é inviável excluí-lo do todo concernente às despesas com pessoal ativo e inativo para o fim de aferição da observância, ou não, do limite percentual estabelecido. Em termos práticos, o resultado da atuação do constituinte estadual implicou dar carta branca à Administração, permitindo-lhe ampliar os gastos com pessoal, ausente base econômica sólida a sustentar o imediato incremento das despesas, sem, no entanto, ultrapassar, em tese, os limites instituídos pela legislação federal de regência. Tem-se “maquiagem” para escamotear-se o quadro de des controle fiscal. Além disso, ao suspender a exigência de atrelamento, em determinado exercício fiscal, à receita efetivamente arrecadada, dos gastos estaduais com “ações e serviços públicos de saúde” e “manutenção e desenvolvimento do ensino”, limitando-os ao montante correspondente às despesas do exercício anterior “corrigidas pela variação do IPCA ou da RCL”, o art. 45, I, da Emenda Constitucional 54/2017 de Goiás promoveu, pelo prazo de dez anos, desvinculação à margem do figurino constitucional (CF, arts. 198, § 2º, II, e 212, caput). Uma vez atado o teto de gastos com saúde e educação ao total de despesas do exercício anterior, desobriga-se a Administração de promover acréscimo dos valores direcionados às áreas caso verificado incremento de receita, devendo obediência apenas ao novo limite criado, e não mais ao piso constitucionalmente estabelecido. Vencidos, em parte, os ministros Marco Aurélio (relator), Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux, que conferiram interpretação conforme à Constituição ao inciso I do art. 45 do ADCT do Estado de Goiás, na redação dada pelo art. 1º da Emenda 54/2017, excluindo-se qualquer interpretação que venha a

resultar na aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino em montante inferior ao mínimo previsto em sede constitucional. ADI 6129/GO, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 11.9.2019. (ADI-6129). [Informativo STF nº 951](#).